

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

15 aprile 2008\*

Nel procedimento C-390/06,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale ordinario di Roma con decisione 14 giugno 2006, pervenuta in cancelleria il 19 settembre 2006, nella causa tra

**Nuova Agricast Srl**

e

**Ministero delle Attività Produttive,**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis e U. Löhms, presidenti di sezione, dai sigg. A. Borg Barthet, M. Ilešič (relatore), J. Malenovský, J. Klučka, E. Levits e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

\* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: sig. J. Mazák  
cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 settembre 2007,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Nuova Agricast Srl, dall'avv. M. A. Calabrese;
- per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. V. Russo, avvocato dello Stato;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra E. Righini e dal sig. V. Di Bucci, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 novembre 2007,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

<sup>1</sup> La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità della decisione della Commissione, del 12 luglio 2000, di non sollevare obiezioni nei confronti di un

regime di aiuti agli investimenti nelle aree depresse dell'Italia fino al 31 dicembre 2006 (aiuto di Stato n. N 715/99 — Italia) (in prosieguo: la «decisione controversa»), una comunicazione succinta della quale è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU C 278, pag. 26).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un ricorso proposto dalla Nuova Agricast Srl (in prosieguo: la «Nuova Agricast»), un'impresa con sede in Puglia, nei confronti del Ministero delle Attività Produttive e diretto ad ottenere il risarcimento del preteso danno, consistente nella mancata percezione di un aiuto di Stato subito da tale impresa a seguito del comportamento illecito adottato dalle autorità italiane durante le discussioni condotte con la Commissione delle Comunità europee preliminarmente all'adozione della decisione controversa.

## **Contesto normativo**

### *Il regolamento (CE) n. 659/1999*

- 3 Come emerge dal suo secondo 'considerando', il regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] del trattato CE (GU L 83, pag. 1), codifica e stabilizza la prassi in materia di esame degli aiuti di Stato elaborata dalla Commissione in conformità alla giurisprudenza della Corte.
- 4 Ai sensi dell'art. 1, lett. c), di tale regolamento, per «nuovi aiuti» si intendono «tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti».

5 L'art. 2 del regolamento n. 659/1999 recita:

«1. Salvo disposizione contraria dei regolamenti adottati a norma dell'articolo [89] del trattato o di altre disposizioni pertinenti dello stesso, qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato. La Commissione informa immediatamente lo Stato membro interessato della ricezione della notifica.

2. Nella notifica lo Stato membro interessato fornisce tutte le informazioni atte a consentire alla Commissione di adottare una decisione a norma degli articoli 4 e 7 (in seguito denominata "notifica completa")».

6 L'art. 4 del regolamento n. 659/1999 prevede, ai suoi nn. 2-4, quanto segue:

«2. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione.

3. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che non sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata, nei limiti in cui essa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo [87], paragrafo 1, del trattato, la dichiara compatibile con il mercato comune (in seguito denominata "decisione di non sollevare obiezioni"). La decisione specifica quale sia la deroga applicata a norma del trattato.

4. La Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo [88], paragrafo 2, del trattato (in seguito denominata "decisione di avviare il procedimento d'indagine formale")».

- 7 L'art. 5 del regolamento n. 659/1999 precisa, al suo n. 1, che «[l]a Commissione, se ritiene che le informazioni fornite dallo Stato membro interessato in relazione ad una misura notificata a norma dell'articolo 2 siano incomplete, chiede a detto Stato tutte le informazioni supplementari necessarie».

*I regimi di aiuti agli investimenti nelle aree depresse dell'Italia autorizzati fino al 31 dicembre 1999*

- 8 Con il decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, relativo al rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (GURI n. 249 del 22 ottobre 1992, pag. 3), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488 (GURI n. 299 del 21 dicembre 1992, pag. 3, e rettifica, GURI n. 301 del 23 dicembre 1992, pag. 40), a sua volta modificata dal decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 (GURI n. 79 del 5 aprile 1993, pag. 5) (in prosieguo: la «legge n. 488/1992»), il legislatore italiano ha previsto misure finanziarie destinate ad incentivare le imprese a sviluppare talune attività produttive nelle aree depresse del Paese.
- 9 Il 1° marzo 1995 e il 21 maggio 1997 la Commissione ha adottato due decisioni di non sollevare obiezioni, prima fino al 31 dicembre 1996, poi fino al 31 dicembre 1999, nei confronti di regimi di aiuti succedutisi in base alla legge n. 488/1992 e su diverse

disposizioni di applicazione di quest'ultima (aiuti di Stato nn. N 40/95 e N 27/A/97). Tali decisioni hanno formato oggetto di comunicazioni succinte pubblicate nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* 18 luglio 1995 per quanto riguarda la decisione 1° marzo 1995 (GU 1995, C 184, pag. 4) e 8 agosto 1997 per quanto riguarda la decisione 21 maggio 1997 (GU 1997, C 242, pag. 4; in prosieguo: la «decisione del 1997»).

- 10 Le modalità del regime di aiuti autorizzato dalla decisione del 1997 (in prosieguo: il «regime di aiuti 1997-1999») sono state introdotte, in primo luogo, dalla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica 27 aprile 1995, recante direttive per la concessione di agevolazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (GURI n. 142 del 20 giugno 1995, pag. 17), come modificata dalla deliberazione dello stesso Comitato 18 dicembre 1996 (GURI n. 70 del 25 marzo 1997, pag. 35), in secondo luogo, dal decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (in prosieguo: il «MICA») 20 ottobre 1995, n. 527, di adozione del regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese (GURI n. 292 del 15 dicembre 1995, pag. 3), come modificato dal decreto di detto Ministero 31 luglio 1997, n. 319 (GURI n. 221 del 22 settembre 1997, pag. 31), nonché, in terzo luogo, dalla circolare del MICA 20 novembre 1997, n. 234363 (Supplemento ordinario alla GURI n. 291 del 15 dicembre 1997).

- 11 Tali modalità prevedevano, segnatamente, quanto segue:

— le risorse finanziarie di ciascun anno erano suddivise in due quote uguali e attribuite ciascuna nell'ambito di un bando di presentazione delle domande; tuttavia,

sulla base delle disponibilità finanziarie dell'anno cui si riferivano le risorse, le modalità di ripartizione di queste ultime potevano essere modificate con decreto, assegnandosi in particolare le disponibilità medesime attraverso un unico bando;

- le domande presentate ai sensi di un bando venivano istruite da banche concessionarie, che attribuivano loro un certo numero di punti determinato in base a criteri regolamentari denominati «indicatori»;
  
- sulla base delle risultanze delle istruttorie operate dalle banche, il MICA formava graduatorie regionali in cui le domande erano classificate in ordine decrescente secondo il punteggio ricevuto ed adottava un decreto di concessione delle agevolazioni a favore delle domande inserite a partire dalla prima, fino ad esaurimento dei fondi assegnati a ciascun bando;
  
- le spese ammissibili erano quelle che erano state sostenute a partire dal giorno successivo alla data di chiusura del bando precedente quello cui si riferiva la domanda, salvo le spese per progettazione e studi e per acquisto e sistemazione del suolo aziendale, che erano ammesse «a decorrere dai dodici mesi precedenti la data di presentazione della domanda»;
  
- le imprese la cui domanda di aiuto era stata inserita in una graduatoria regionale, ma che non avevano potuto essere agevolate a causa delle disponibilità finanziarie inferiori all'importo delle agevolazioni complessivamente richieste, potevano ripresentare lo stesso progetto, per una sola volta, in base al bando utile immediatamente successivo a quello nell'ambito del quale la loro domanda era stata inizialmente presentata, senza modificare gli elementi presi in considerazione dagli indicatori (meccanismo cosiddetto di «inserimento automatico»)

della domanda), oppure rinunciare a tale inserimento automatico e ripresentare lo stesso progetto, in base al primo bando utile successivo a quello per il quale esse avevano rinunciato alla detta iscrizione automatica, modificando in tutto o in parte gli elementi presi in considerazione dagli indicatori al fine di rendere la domanda di aiuto più competitiva, senza che tuttavia tale modifica potesse riguardare gli elementi sostanziali del progetto (meccanismo cosiddetto di «riformulazione» della domanda); in entrambi i casi erano mantenute valide, ai fini dell'ammissibilità delle spese, le condizioni previste per le domande originarie.

*Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*

12 Nel 1998 la Commissione ha pubblicato gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (GU 1998, C 74, pag. 9; in prosieguo: gli «orientamenti»), il cui punto 4.2, terzo comma, precisa che «i regimi di aiuto (...) devono stabilire che la domanda di aiuto sia presentata prima che inizi l'esecuzione dei progetti».

13 Ai sensi del punto 6.1, primo comma, degli orientamenti, «fatta eccezione per le disposizioni transitorie di cui ai punti 6.2 e 6.3, la Commissione valuterà la compatibilità degli aiuti a finalità regionale con il mercato comune sulla base dei presenti orientamenti, a decorrere dalla loro adozione».

*La decisione controversa e il regime di aiuti agli investimenti nelle aree depresse dell'Italia autorizzato dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2006*

14 Il 18 novembre 1999, in applicazione dell'art. 88, n. 3, CE, le autorità italiane hanno notificato alla Commissione, che lo ha registrato con il numero N 715/99, un progetto di regime di aiuti applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2000 e fondato sulla legge n. 488/92.

- 15 In seguito ad uno scambio di corrispondenza e ad una riunione tra rappresentanti del governo italiano e della Commissione, tale progetto di regime di aiuti è stato modificato dalle autorità italiane.
- 16 Con la decisione controversa, adottata il 12 luglio 2000 e notificata alla Repubblica italiana con lettera 2 agosto 2000, SG(2000) D/105754, la Commissione ha deciso di non opporsi a tale regime di aiuti fino al 31 dicembre 2006 (in prosieguo: il «regime di aiuti 2000-2006»).
- 17 La decisione controversa contiene una disposizione che mira espressamente ad approvare le misure di detto regime di aiuti che provvedono ad una transizione rispetto al regime di aiuti 1997-1999 (in prosieguo: la «disposizione transitoria»). Tale disposizione ha il seguente tenore letterale:

«Soltanto in occasione della prima applicazione del regime in questione, ossia in occasione del primo bando che sarà organizzato in base al regime medesimo, fermo restando che in ogni caso le domande di aiuto devono essere introdotte prima dell'inizio dell'esecuzione del progetto di investimento, saranno eccezionalmente ammesse le domande introdotte in occasione dell'ultimo bando organizzato in base al [regime di aiuti 1997-1999] che sono state considerate ammissibili all'aiuto ma che non sono state evase data l'insufficienza delle risorse finanziarie assegnate a tale bando».

- 18 In seguito a tale decisione, il 14 luglio 2000 il MICA ha adottato il decreto che fissa le misure massime consentite relative alle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese di cui alla legge n. 488/1992 per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (GURI n. 166 del 18 luglio 2000,

pag. 9) e la circolare n. 9003 (Supplemento ordinario alla GURI n. 175 del 28 luglio 2000), al fine di precisare le modalità di esecuzione del regime di aiuti 2000-2006.

- 19 L'articolo unico, n. 2, primo comma, di tale decreto prevede che gli aiuti possono essere concessi «sulla base delle spese ritenute ammissibili nell'ambito dei programmi relativi all'ultimo bando utile istruiti con esito positivo e non agevolati a causa della insufficienza delle risorse finanziarie».

### **Causa principale e questione pregiudiziale**

- 20 Nell'ambito del regime di aiuti 1997-1999, il MICA ha pubblicato, il 1° dicembre 1997, il terzo bando di presentazione delle domande di aiuti, settore industria, relativo al primo semestre 1998 (in prosieguo: il «terzo bando»).
- 21 Le imprese interessate potevano presentare le loro domande di aiuti entro il 16 marzo 1998. Esse potevano chiedere il finanziamento delle spese sostenute a partire dal giorno successivo alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande presentate in base al bando precedente (secondo bando), cioè a partire dal 1° gennaio 1997.
- 22 Il 9 febbraio 1998 la Nuova Agricast ha presentato una domanda di aiuto in base al terzo bando. Tale domanda, ritenuta ammissibile, è stata inserita nella graduatoria regionale della Puglia con decreto del MICA 14 agosto 1998. Tuttavia, considerata la posizione in graduatoria della sua domanda, la Nuova Agricast non ha ottenuto l'aiuto richiesto, in mancanza di fondi sufficienti.

- 23 Nel frattempo, era stato pubblicato il quarto bando di presentazione delle domande di aiuti, settore industria, relativo al secondo semestre 1998 (in prosieguo: il «quarto bando»).
- 24 Il 16 settembre 1998 la Nuova Agricast ha rinunciato all’inserimento automatico della sua domanda nella graduatoria relativa al quarto bando, per poter nuovamente presentare una domanda, riformulata, in base al primo bando utile successivo a tale bando.
- 25 Tuttavia, le autorità italiane non hanno pubblicato alcun nuovo bando utile prima del 31 dicembre 1999, data di scadenza del regime di aiuti 1997-1999.
- 26 Il 14 luglio 2000, cioè successivamente all’entrata in vigore del regime di aiuti 2000-2006, le autorità italiane hanno pubblicato l’ottavo bando di presentazione delle domande di aiuto, settore industria (in prosieguo: l’«ottavo bando»).
- 27 Considerate le condizioni vigenti nell’ambito del regime di aiuti 2000-2006, la domanda riformulata della Nuova Agricast — che non poteva beneficiare della disposizione transitoria figurante nella decisione controversa — è stata giudicata irricevibile e non è stata inserita nella graduatoria relativa all’ottavo bando.
- 28 La Nuova Agricast, insieme ad altre imprese italiane nella medesima situazione, ha quindi proposto un primo ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee per ottenere l’annullamento della decisione controversa. Con ordinanza 15 giugno 2005, causa T-98/04, Nuova Agricast e a./Commissione, il Tribunale ha dichiarato irricevibile tale ricorso, in quanto proposto dopo la scadenza del termine di due mesi previsto all’art. 230, quinto comma, CE.

- 29 Il 21 settembre 2005 la Nuova Agricast ha proposto un secondo ricorso dinanzi al Tribunale, registrato con il numero di ruolo T-362/05, per ottenere la condanna della Commissione al risarcimento del preteso danno da essa subito a seguito dell'adozione della decisione controversa. Tale procedimento è attualmente pendente.
- 30 Inoltre, la Nuova Agricast ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale ordinario di Roma per ottenere la condanna del Ministero delle Attività produttive, che ha assorbito le competenze del soppresso MICA, a risarcire il preteso danno da essa subito a causa della mancata percezione dell'aiuto richiesto.
- 31 Nell'ambito di tale procedimento la Nuova Agricast ha sostenuto, in particolare, che, durante le discussioni con la Commissione per ottenere il rinnovo del regime di aiuti dopo il 31 dicembre 1999, lo Stato italiano non aveva correttamente tutelato i diritti acquisiti delle imprese che, come la ricorrente, avevano rinunciato all'inserimento automatico nella graduatoria relativa al quarto bando — che si è rivelato l'ultimo nel settore dell'industria prima della scadenza del regime di aiuti 1997-1999 — al fine di presentare una domanda riformulata in base al primo bando utile successivo a tale bando. Infatti, lo Stato italiano avrebbe indotto in errore la Commissione omettendo di informarla che anche tali imprese erano titolari di situazioni giuridiche acquisite, pregiudicando così il legittimo affidamento di dette imprese in ordine alla possibilità di presentare una domanda riformulata.
- 32 Il giudice del rinvio ritiene che la Nuova Agricast avesse un «interesse giuridicamente rilevante» all'inserimento della sua domanda riformulata nella graduatoria del primo bando utile successivo a quello per il quale essa aveva rinunciato all'inserimento automatico della sua domanda originaria.
- 33 Di conseguenza, il legittimo affidamento della Nuova Agricast sarebbe stato definitivamente frustrato dalla decisione controversa, in quanto essa avrebbe modificato il regime di aiuti 2000-2006 rispetto al regime di aiuti 1997-1999 prevedendo

l'ammissibilità delle sole spese di esecuzione dei progetti agevolati sostenute dopo la presentazione della domanda di aiuto (principio della necessità dell'aiuto), consentendo nel contempo, in via transitoria ed eccezionale, una deroga a tale principio esclusivamente per le domande risultate inevase nell'ambito dell'ultimo bando pubblicato in vigenza del regime di aiuti 1997-1999.

34 Secondo il giudice del rinvio, per potersi pronunciare sulla domanda di risarcimento proposta dalla Nuova Agricast, esso deve verificare se esista un nesso causale tra gli illeciti contestati allo Stato italiano e il danno fatto valere.

35 Nei limiti in cui la decisione controversa — che costituisce secondo il giudice del rinvio l'«eventum damni» — viene a porsi tra la condotta materiale contestata allo Stato italiano, consistente nel non avere o nel non avere esattamente informato la Commissione, e la produzione del preteso danno fatto valere dalla Nuova Agricast, il giudice del rinvio ritiene di dover determinare, per accertare il nesso causale fra tale condotta e tale danno, se detto danno sarebbe stato evitato nel caso in cui lo Stato italiano avesse adottato una diversa condotta e, a tal fine, determinare se la Commissione avrebbe adottato una diversa disposizione transitoria nel caso in cui le fosse stata fornita un'«informazione esatta e completa delle diverse situazioni giuridiche delle imprese interessate alla erogazione delle sovvenzioni ex lege n. 488/1992».

36 Secondo il giudice del rinvio, la prova della certezza di un risultato diverso — favorevole alla Nuova Agricast nella causa principale — presuppone che venga dimostrata l'illegittimità della disposizione transitoria contenuta nella decisione controversa, in quanto contrastante con le norme ed i principi dell'ordinamento giuridico comunitario.

37 Il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se la disposizione transitoria, nella misura in cui non va a beneficio delle imprese che si trovano nella situazione della Nuova Agricast, non debba essere dichiarata illegittima in quanto in contrasto con il principio della parità di trattamento.

38 Tale giudice considera infatti che alla scadenza dell'autorizzazione del regime di aiuti 1997-1999 esistevano tre categorie di imprese:

- le imprese, come la Nuova Agricast, la cui domanda di aiuto era stata inserita nella graduatoria del terzo bando, che non avevano ottenuto l'aiuto richiesto in base a tale bando per mancanza di fondi e che avevano quindi rinunciato all'inserimento automatico nella graduatoria del quarto bando allo scopo di presentare una domanda riformulata in base al primo bando utile successivo a tale bando (in prosieguo: le «imprese della prima categoria»);
  
- le imprese la cui domanda era stata inserita nella graduatoria del quarto bando, che non avevano ottenuto l'aiuto richiesto per mancanza di fondi (il prosieguo: le «imprese della seconda categoria»);
  
- le imprese che non avevano ancora presentato domanda di aiuto, benché il loro progetto di investimento fosse già in corso di esecuzione (in prosieguo: le «imprese della terza categoria»).

39 Orbene, lo stesso giudice ritiene, da un lato, che le imprese della prima categoria e quelle della terza categoria, ugualmente escluse dal beneficio della disposizione transitoria, non si trovassero nella medesima situazione e non avrebbero quindi dovuto essere trattate nello stesso modo. Esso considera, d'altro lato, che le imprese della prima categoria e quelle della seconda categoria erano in situazioni giuridiche analoghe, di modo che le prime avrebbero dovuto beneficiare della disposizione transitoria così come le seconde.

40 In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede se la disposizione transitoria non debba essere dichiarata illegittima per violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti delle istituzioni comunitarie sancito all'art. 253 CE.

41 Pertanto, il Tribunale ordinario di Roma ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[Se sia valida la] decisione [controversa], limitatamente alla disposizione transitoria che prevede l'eccezionale deroga al principio della "necessità dell'aiuto" — in occasione della prima applicazione del regime in questione — alle sole domande "introdotte in occasione dell'ultimo bando, organizzato in base al regime precedente ed approvato dalla Commissione fino al 31 dicembre 1999, che sono state considerate ammissibili all'aiuto ma che non sono state evase data l'insufficienza delle risorse finanziarie assegnate a tale bando" (...), con conseguente ingiustificata pretermisione — in violazione del principio di parità di trattamento e dell'obbligo di motivazione ex art. 253 CE — delle domande introdotte in occasione dei bandi precedenti, non agevolate per mancanza di fondi ed in attesa di essere inserite automaticamente nel bando immediatamente successivo ovvero di essere riformulate nel primo bando "utile" istituito in applicazione del nuovo regime».

### **Sulla questione pregiudiziale**

#### *Osservazione preliminare*

42 Occorre anzitutto rilevare che, con la sua questione, il giudice del rinvio ha esclusivamente ritenuto necessario chiedere alla Corte un sindacato di validità della decisione controversa alla luce del principio della parità di trattamento e dell'obbligo di motivazione.

- 43 Secondo giurisprudenza costante, il procedimento in forza dell'art. 234 CE si fonda su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, di modo che spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte (v. sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. pag. I-4921, punto 59; 11 gennaio 2007, causa C-208/05, *ITC*, Racc. pag. I-181, punto 48, nonché 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones e germanophone e a.*, Racc. pag. I-5305, punto 18).
- 44 Di conseguenza, anche se nella causa principale la Nuova Agricast ha dedotto altri motivi di invalidità della decisione controversa, non occorre estendere l'esame della validità di quest'ultima alla luce di tali altri motivi di invalidità, non considerati dal giudice del rinvio (v., per analogia, sentenza *Ordre des barreaux francophones e germanophone e a.*, cit., punti 17-19).

### *Sulla ricevibilità*

- 45 La Commissione fa valere che il nesso menzionato dal giudice del rinvio tra l'eventuale responsabilità dello Stato italiano e la validità della decisione controversa non è dimostrato, di modo che la questione pregiudiziale non ha alcuna relazione con la controversia nella causa principale.
- 46 Infatti, a suo parere, da un lato, è possibile che lo Stato italiano abbia violato il principio di parità di trattamento in occasione della notifica del regime di aiuti 2000-2006, senza che si possa per questo ravvisare un qualunque vizio nella decisione controversa, con la quale la Commissione si è pronunciata sul regime proposto dallo

Stato membro notificante. Dall'altro, non vi è alcun collegamento tra la responsabilità dello Stato italiano ed un'eventuale invalidità della decisione per un vizio puramente formale come una carenza di motivazione.

47 A tal riguardo, come si è detto al punto 35 della presente sentenza, il giudice del rinvio ritiene che la decisione controversa sia il fatto generatore del danno e si inserisca tra la condotta materiale contestata allo Stato italiano dalla Nuova Agricast e la produzione del preteso danno fatto valere da quest'ultima. Di conseguenza, qualora la decisione controversa fosse dichiarata invalida a causa della violazione del principio della parità di trattamento o a causa di una carenza di motivazione, tale declaratoria potrebbe ripercuotersi sulla valutazione del giudice del rinvio allorquando quest'ultimo si pronuncerà sulla domanda di risarcimento proposta dalla Nuova Agricast.

48 Pertanto, la questione pregiudiziale è integralmente ricevibile.

*Sulla validità della decisione controversa alla luce del principio della parità di trattamento*

49 In primo luogo, la Commissione fa valere che la decisione controversa non può violare il principio della parità di trattamento, poiché la disposizione transitoria che vi figura deriverebbe da una scelta liberamente operata dalle autorità italiane.

50 In proposito si deve ricordare che dall'economia generale del Trattato si evince che il procedimento previsto dall'art. 88 CE non deve mai pervenire ad un risultato contrario a norme specifiche del Trattato (v., in particolare, sentenze 3 maggio 2001,

causa C-204/97, Portogallo/Commissione, Racc. pag. I-3175, punto 41, e 12 dicembre 2002, causa C-456/00, Francia/Commissione, Racc. pag. I-11949, punto 30). Pertanto, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato comune (v. sentenza 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-7601, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

51 Analogamente, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, violi principi generali del diritto comunitario come il principio della parità di trattamento non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato comune.

52 Ne consegue che l'argomento della Commissione riassunto al punto 49 della presente sentenza dev'essere respinto.

53 In secondo luogo, la Commissione sostiene che le autorità italiane non le avevano segnalato il caso particolare delle imprese della prima categoria, di modo che non può esserle contestato il fatto di non aver preso in considerazione la specifica situazione di tali imprese, né, di conseguenza, può esser fatto valere un qualsiasi vizio della decisione controversa fondato su tale motivo.

54 A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, la legittimità di una decisione in materia di aiuti di Stato deve essere valutata alla luce delle informazioni di cui poteva disporre la Commissione quando l'ha adottata (v., in particolare, sentenze 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263, punto 16; 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punto 168, e 14 settembre 2004, causa C-276/02, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-8091, punto 31).

55 Anche se tale giurisprudenza è stata applicata fino ad oggi solo nell'ipotesi di un ricorso diretto contro una decisione adottata dalla Commissione al termine del procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE, essa è a fortiori pertinente qualora si tratti della validità di una decisione di non sollevare obiezioni nei confronti di un aiuto o di un regime di aiuti, come la decisione controversa.

56 Infatti, per quanto riguarda più in particolare quest'ultima categoria di decisioni, detta giurisprudenza appare giustificata alla luce dell'economia del procedimento di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato.

57 Nel contesto del procedimento di controllo degli aiuti di Stato si deve distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dall'art. 88, n. 3, CE e disciplinata dagli artt. 4 e 5 del regolamento n. 659/1999, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi, e, dall'altro, la fase di esame prevista dall'art. 88, n. 2, CE e disciplinata dagli artt. 6 e 7 di detto regolamento, la quale è diretta a consentire alla Commissione di essere completamente ragguagliata su tutti i dati della questione (sentenze 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punto 22; 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 16; 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 38, nonché 29 novembre 2007, causa C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall e a./Commissione, punto 20).

58 La Commissione può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 88, n. 3, CE per decidere a favore di un progetto di aiuti solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale progetto è compatibile con il Trattato.

<sup>59</sup> Solo qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di detto progetto con il mercato comune, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE (v. in tal senso, in particolare, sentenze 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451, punto 13; Cook/Commissione, cit., punto 29; Matra/Commissione, cit., punto 33; Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 39, nonché Portogallo/Commissione, cit., punto 33).

<sup>60</sup> Orbene, se la validità di una decisione di non sollevare obiezioni nei confronti di un aiuto o di un regime di aiuti dovesse essere valutata sulla base di elementi di cui essa non poteva disporre al termine della fase preliminare, la Commissione sarebbe spinta ad avviare sistematicamente il procedimento di esame previsto all'art. 88, n. 2, CE e ad intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni, in modo da evitare che elementi di cui essa non poteva disporre portino all'annullamento della sua decisione di autorizzazione dell'aiuto o del regime di aiuti di cui trattasi. Come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, si pregiudicherebbe così la ripartizione del controllo degli aiuti di Stato in due fasi distinte, la seconda delle quali non sempre necessaria, ripartizione voluta dagli autori del Trattato e confermata dal legislatore comunitario nel regolamento n. 659/1999.

<sup>61</sup> A tal riguardo, nella causa principale, la decisione controversa menziona, nella sua parte intitolata «Fondamento giuridico», le disposizioni di applicazione della legge n. 488/1992 che hanno precisato le modalità del regime di aiuti 1997-1999, riassunte ai punti 10 e 11 della presente sentenza, compresa la scelta tra l'iscrizione automatica della domanda iniziale o la presentazione di una domanda riformulata, scelta offerta alle imprese che non hanno beneficiato di un aiuto a causa dell'insufficienza delle risorse assegnate ad un determinato bando.

- 62 Di conseguenza, anche se le autorità italiane non hanno preso l'iniziativa di informare in modo specifico e completo i servizi della Commissione sulle rispettive situazioni giuridiche delle imprese interessate ad ottenere agevolazioni ai sensi della legge n. 488/1992, come emerge dalla decisione di rinvio, la Commissione doveva conoscere l'esistenza tanto delle imprese della prima categoria quanto di quelle della seconda categoria.
- 63 Alla luce della constatazione che precede, appare senza oggetto la richiesta della Nuova Agricast di invitare la Commissione a produrre talune lettere facenti parte del carteggio intervenuto durante le sue discussioni con le autorità italiane preliminarmente all'adozione della decisione controversa, per verificare se dette autorità avessero o meno segnalato ai servizi della Commissione l'esistenza delle imprese della prima categoria.
- 64 In terzo luogo, occorre pertanto valutare se, non sollevando obiezioni nei confronti di un regime di aiuti in cui solo le imprese della seconda categoria potevano beneficiare della disposizione transitoria, la Commissione abbia violato il principio della parità di trattamento.
- 65 Va sottolineato, a tal riguardo, che le uniche ad aver potuto beneficiare della disposizione transitoria sono, tra le imprese della seconda categoria, quelle che non avevano iniziato ad eseguire il loro progetto di investimento prima della presentazione della loro domanda di aiuto ai sensi del quarto bando.
- 66 Il rispetto del principio di parità di trattamento impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenza 26 ottobre 2006, causa C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Racc. pag. I-10211, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

- 67 Tuttavia, è giocoforza constatare che, nella causa principale, le imprese della prima categoria e quelle della seconda categoria non erano in una situazione analoga rispetto al requisito della necessità degli aiuti di Stato, espresso in particolare al punto 4.2, terzo comma, degli orientamenti.
- 68 Come emerge dalla sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris Holland/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 17), un aiuto che apporti un miglioramento della situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessario per il conseguimento degli scopi previsti dall'art. 87, n. 3, CE non può essere considerato compatibile con il mercato comune (v. altresì, in tal senso, sentenze 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione, Racc. pag. 901, punto 18, e 5 ottobre 1994, causa C-400/92, Germania/Commissione, Racc. pag. I-4701, punti 12, 20 e 21).
- 69 La constatazione della mancanza di necessità di un aiuto può derivare, segnatamente, dal fatto che il progetto agevolato è già stato iniziato, o addirittura concluso, dall'impresa interessata prima che la domanda di aiuto sia stata trasmessa alle autorità competenti, il che esclude che l'aiuto di cui trattasi possa svolgere un ruolo di incentivo.
- 70 Durante la vigenza del regime di aiuti 1997-1999, le imprese della seconda categoria avevano un diritto assoluto a vedere la propria domanda automaticamente iscritta, senza alcuna modifica, nella graduatoria relativa al bando utile immediatamente successivo a quello per il quale la loro domanda era stata inizialmente presentata, senza che fossero loro richiesti adempimenti di sorta.
- 71 Per contro, le imprese della prima categoria dovevano presentare una domanda in base al primo bando utile successivo a quello per il quale esse avevano rinunciato all'iscrizione automatica della loro domanda originaria. Inoltre, si trattava di una domanda riformulata.

72 È vero che, come sostiene la Nuova Agricast, la domanda iniziale e la domanda riformulata erano entrambe dirette ad ottenere il finanziamento dello stesso progetto e la riformulazione non poteva riguardare gli elementi sostanziali di detto progetto, bensì solo gli elementi presi in considerazione dagli indicatori, che servivano a determinare la posizione della domanda nella graduatoria relativa al bando in base al quale era presentata.

73 Tuttavia, gli indicatori rappresentavano a loro volta elementi significativi della domanda. Infatti, riguardavano segnatamente la quota dei fondi propri investiti dall'impresa interessata nel progetto rispetto all'investimento complessivo, il numero di occupati attivati dal progetto rispetto all'investimento complessivo, nonché il rapporto tra l'agevolazione massima concedibile e quella richiesta.

74 Del resto, il solo fatto che la modifica degli elementi presi in considerazione dagli indicatori aumenti le probabilità dell'effettiva concessione dell'aiuto richiesto è sufficiente a dimostrare che la riformulazione conduceva in realtà a presentare una domanda diversa dalla domanda iniziale.

75 Inoltre, poiché, modificando gli elementi presi in considerazione dagli indicatori, la riformulazione mirava a migliorare la classifica in graduatoria della domanda riformulata affinché risultasse in posizione utile al momento dell'attribuzione dei fondi assegnati al bando interessato in ordine decrescente, estendere il beneficio della disposizione transitoria alle imprese della prima categoria avrebbe avuto l'effetto di attribuire ai progetti di tali imprese possibilità di ottenere l'aiuto richiesto maggiori rispetto a quelle di imprese che concorrevano per la prima volta, per le quali la necessità dell'aiuto non era dubbia.

- 76 Per contro, un simile effetto non poteva prodursi con l'iscrizione automatica, nella graduatoria relativa all'ottavo bando, delle domande già presentate ai sensi del quarto bando da parte delle imprese della seconda categoria, dato che, in assenza di qualsiasi possibilità di modifica di tali domande, gli indicatori restavano invariati.
- 77 Alla luce di tali considerazioni, si deve constatare che le imprese della prima categoria e quelle della seconda categoria non si trovavano in una situazione analoga.
- 78 Pertanto, non risulta che, autorizzando il regime di aiuti 2000-2006, ivi compresa la disposizione transitoria, la Commissione abbia violato il principio della parità di trattamento.

*Sulla validità della decisione controversa alla luce dell'obbligo di motivazione*

- 79 Secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto

o altre persone, che il detto atto riguardi direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'art. 253 CE dev'essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 63; 23 febbraio 2006, cause riunite C-346/03 e C-529/03, Atzeni e a., Racc. pag. I-1875, punto 73, nonché 1° febbraio 2007, causa C-266/05 P, Sison/Consiglio, Racc. pag. I-1233, punto 80).

80 Come sottolineato dal giudice del rinvio, dalla decisione controversa non è ricavabile alcun criterio di distinzione tra le diverse categorie di imprese che hanno presentato una domanda di aiuto in vigenza del regime di aiuti 1997-1999 e che vantavano un'aspettativa giuridica all'inserimento della propria domanda nella graduatoria relativa ad un bando successivo.

81 Tuttavia, l'obbligo di motivazione è limitato, in linea di principio, ai motivi per cui una determinata categoria di operatori beneficia di una misura determinata, ma non implica la necessità di giustificare l'esclusione di tutti gli altri operatori che non si trovano in una situazione analoga. Infatti, poiché il numero di categorie escluse dal beneficio di una misura è potenzialmente illimitato, non si può pretendere che le istituzioni comunitarie forniscano una motivazione specifica per ciascuna di esse.

82 Qualora, invece, i beneficiari dell'atto, da un lato, ed altri operatori esclusi, dall'altro, si trovino in una situazione analoga, l'istituzione comunitaria autrice dell'atto è tenuta ad esporre, nell'ambito di una specifica motivazione, le ragioni per cui la disparità di trattamento così instaurata è obiettivamente giustificata.

83 Per quanto riguarda la disposizione transitoria, il ragionamento in esito al quale la Commissione ha autorizzato un regime transitorio a favore delle imprese della seconda categoria risulta sufficientemente, sotto il profilo giuridico, dal contesto della decisione controversa nonché dall'insieme delle regole giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi.

84 Infatti, la disposizione transitoria fa implicitamente riferimento alla possibilità, riconosciuta a talune imprese nell'ambito del regime di aiuti 1997-1999, di ottenere l'iscrizione automatica della loro domanda di aiuto nella graduatoria relativa al bando utile immediatamente successivo a quello in base al quale essa era stata inizialmente presentata. Orbene, la normativa nazionale che prevedeva tale possibilità, oltre ad essere espressamente menzionata nella parte della decisione controversa intitolata «Fondamento normativo», era nota a tutti gli interessati.

85 Quindi, nel contesto in cui è intervenuta la decisione controversa, il tenore letterale della disposizione transitoria è sufficiente per comprendere che lo Stato italiano intendeva provvedere, a favore delle imprese che avevano presentato domanda di aiuto in base all'ultimo bando pubblicato in vigenza del regime di aiuti 1997-1999, una transizione da tale regime di aiuti al regime di aiuti 2000-2006, e che la Commissione ha giudicato tale misura compatibile con il mercato comune.

86 Per contro, come rilevato ai punti 67-77 della presente sentenza, le imprese della prima categoria e quelle della seconda categoria non si trovavano in una situazione analoga. Pertanto, sebbene non abbia indicato le ragioni per cui il beneficio della disposizione transitoria non è stato esteso alle imprese della prima categoria, la Commissione non è venuta meno al suo obbligo di motivazione.

87 Occorre pertanto risolvere la questione proposta dichiarando che il suo esame non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità della decisione controversa.

## Sulle spese

<sup>88</sup> Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**L'esame della questione proposta non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità della decisione della Commissione, del 12 luglio 2000, di non sollevare obiezioni nei confronti di un regime di aiuti agli investimenti nelle aree depresse dell'Italia fino al 31 dicembre 2006 (aiuto di Stato n. N 715/99 — Italia).**

Firme